

Lausunto opetusministeriölle

TEKIJÄNOIKEUDELLISEN HYVITYSMAKSUJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEN SUUNTA

Asia

Opetusministeriössä 19.10.2009 pidetyssä tilaisuudessa keskusteltiin valtiosihteeri Marcus Rantalan johdolla tekijänoikeudellisen hyvitysmaksujärjestelmän tulevaisuudesta. Paikalle oli kutsuttu oikeudenhaltijoita, sisällöntuottajia/-jakelijoita ja viranomaisia. Koska tilaisuudessa ehdittiin käydä vain yleiskeskustelu, ministeriö pyysi, että paikalle kutsutut vastaavat opetusministeriön laatimassa taustamuistiossa esitettyihin kysymyksiin kirjallisesti 20.11.2009 mennessä.

Sovellettavat säännökset

Tekijänoikeuslain 26 a §:n mukaan hyvitysmaksu tulee vahvistaa suuruudeltaan sellaiseksi, että sitä voidaan pitää sopivana hyvityksenä teosten kappaleiden valmistamisesta yksityiseen käyttöön. Maksun suuruutta vahvistettaessa tulee ottaa huomioon saatavilla oleva tutkimustieto yksityisen kappaleen valmistamisen yleisyydestä sekä se, missä määrin yksityisen kappaleen valmistamisen estäviä teknisiä toimenpiteitä on käytetty yleisön saataviin saatettujen teosten suojana. Laitetyypeittäin tulee lisäksi ottaa huomioon se, missä määrin laitetta on mahdollista käyttää kappaleiden valmistamiseen teknisillä toimenpiteillä suojaetuista ja suojaamattomista teoksista.

Tietoyhteiskunnan tekijänoikeusdirektiviin 2001/29/EY johdantokappale 35:n mukaan sopivan hyvityksen muotoa, yksityiskohtaisia järjestelyjä ja tasoa määriteltäessä on otettava huomioon kunkin tapauksen erityisolosuhteet. Näihin kuuluu muun muassa oikeudenhaltijoille mahdollisesti aiheutuva haitta. Maksun tason määrittämisessä on otettava huomioon, missä määrin teknisiä suojaustoimenpiteitä on käytetty. Velvoitetta maksun suorittamiseen ei voi syntyä, jos oikeudenhaltijoille yksityisestä kopioinnista koituva haitta on hyvin vähäinen (engl. minimal).

Yleisiä huomioita hyvitysmaksujärjestelmän kehittämisestä

Pidämme erittäin hyvänä ja myönteisenä asiana sitä, että asiassa katsotaan tulevaisuuteen päin. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun hyvitysmaksujärjestelmää tarkastellaan Suomessa hyvitysmaksujärjestelmän rahoittajien eli kuluttajien näkökulmasta. Neuvotteluissa 19.10.2009 opetusministeriössä tekijänoikeusjärjestöjen edustajat totesivat, että opetusministeriön neuvottelua varten laatimissa taustamuistioissa esitetyt kysymykset eivät ole tärkeitä tai relevantteja oikeudenhaltijoille ja että nykyisellään hyvin toimivaa järjestelmää ei ole syytä muuttaa. Muistioihin kirjatut kysymykset ovat kuitenkin tärkeitä hyvitysmaksujärjestelmän rahoittajina toimiville loppukäyttäjille ja olemme erittäin iloisia siitä, että opetusministeriössä on tehty asiassa ansiokasta taustatyötä.

Hyvitysmaksujärjestelmä on luotu 1980-luvulla analogiseen maailmaan, jossa kotikopiointi, kuten radiossa soittettavan musiikin tallentaminen kotona C-kasetille, oli vaihtoehto kaupasta ostettavan tallenteen hankkimiselle ja joka siten todellisuudessa vähensi tekijöille tulevia tuloja. Nyt yksityisen kopioinnin yhteys myynnin vähenemiseen on selvästi heikompi. Esimerkiksi digisovittimille

tallennettaneen aineistoja (televisio-ohjelmia) monesti vain myöhempää katselua varten, minkä jälkeen ne poistetaan laitteen muistista. Tarkoitus ei siten ole luoda digitaalista kirjastoa tai arkistoa, vaan ainoastaan siirtää katseluaikaa myöhäisemmäksi.

Nykyisessä digitaalisessa ympäristössä yksityisen kopioinnin käsite ja määritelmä on epäselvä. Sähköisen kaupankäynnin maailmassa kuluttaja on monissa tapauksissa jo maksanut sisällöistä, jotka hän haluaa itselleen. Kuluttajat tallentavat näitä jo kertaalleen maksettuja sisältöjä tallennuslaitteille ja/tai -laitteille, joiden hinnasta kuluttajat ovat laitteen hankkiessaan maksaneet hyvitysmaksua. Tämä johtaa tilanteisiin, joissa samasta sisällöstä maksetaan oikeudenhaltijoille korvaus useampaan kertaan. Tämä ei kuitenkaan voi olla hyvitysmaksujärjestelmän tarkoitus. Tästä syystä on kartoitettava eri vaihtoehtoja hyvitysmaksujärjestelmän kehittämiseksi, jotta järjestelmä ei muodostuisi hyvitysmaksujärjestelmän ideologian ja systematiikan vastaiseksi eikä loppukäyttäjien kannalta epäoikeudenmukaiseksi.

Ellei tätä tehdä, voidaan nähdä kaikkien kannalta epätoivottavia kehityssuuntia kuten vaikkapa se, että laitevalmistajat eivät halua tarjota laitteissaan suuria tallennuskapasiteetteja, koska niiden sisällyttäminen laitteisiin ei olisi hyvitysmaksujärjestelmän takia taloudellisesti kannattavaa eikä siten tarkoituksenmukaista. Tämä rajoittaisi myös kuluttajien valinnanvapautta sekä vähentäisi todennäköisesti myös oikeudenhaltijoille esimerkiksi aineistojen lisensoinnin kautta tulevia tulovirtoja. Sähköiselle kaupalle on annettava mahdollisuus kehittyä, eikä nykyinen hyvitysmaksujärjestelmä tue tätä kehitystä. Päinvastoin syntyy monesti vaikutelma, että tekijänoikeusjärjestöt ovat haluttomia edistämään sähköisen kaupan toimintaedellytyksiä, koska nykyinen hyvitysmaksujärjestelmä takaa niille tasaisen ja korkean tulovirran, markkinoiden todellisesta kehityssuunnasta riippumatta.

Asian oikeudellinen arviointi ja opetusministeriön esittämät kysymykset

Kysymykset kohdassa 1:

Onko tarpeen selvittää mitä tarkoitetaan kappaleen valmistamisella yksityiseen käyttöön?

Tulisiko jo tässä vaiheessa pyrkiä huomioimaan, että tulevaisuudessa yksityiseen käyttöön tarkoitettuja kappaleita voidaan tallentaa verkkopalvelimille?

Olisiko laittoman lähteen vaatimuksesta luovuttava koskien tekijänoikeuslain 11 §:n mukaista rajoitusta (kappaleen valmistaminen yksityiseen käyttöön)?

Väheneekö oikeutus kappaleiden valmistamiselle yksityiseen käyttöön ja samalla hyvitysmaksun oikeutus, kun kappaleen valmistamisesta voidaan sopia tai siitä muulla tavoin voi määrätä (tai estää) DRM-järjestelmillä? Lisääkö DRM-järjestelmien mahdollisuuksia estää kappaleiden valmistamista paineet muuttaa lain sallimaa vapautta valmistaa kappaleita yksityiseen käyttöön subjektiiviseksi oikeudeksi valmistaa kappaleita? Miten subjektiivinen oikeus valmistaa kappaleita yksityiseen käyttöön tulisi tällöin rajoittaa?

Yksityinen kopioinnin määritelmän luominen on haastava tehtävä. Esimerkiksi Tekijänoikeusneuvosto ei ole tietoisesti halunnut ottaa asiaan kantaa, vaikka sitä on siltä useampaan kertaan kysytty.

Jos yksityisen kopioinnin määritelmää ryhdytään luomaan, on huomioon ehdottomasti otettava myös oikeudenhaltijoille yksityisestä kopioinnista aiheutuva haitta. Haitta on seikka, joka on tietoyhteiskunnan tekijänoikeusdirektiivin mukaan otettava huomioon hyvitysmaksua määriteltäessä.

Direktiivin mukaan velvoitetta hyvitysmaksun suorittamiseen ei synny lainkaan, jos oikeudenhaltijoille koitua haitta on hyvin vähäinen.

Jos yksityisestä kopioinnista ei aiheudu oikeudenhaltijoille todellista haittaa esimerkiksi myynnin vähenemisen muodossa tai haitta on muutoin marginaalinen, ei perustella hyvitysmaksulle tältä osin ole.

Laittoman lähteen osalta toteamme, että jos kyse on esimerkiksi vertaisverkkokäytöstä ja/tai muusta tietoverkoista saatavien tekijänoikeuslain 11 §:n 5 momentissa tarkoitettujen ns. laittomasta lähteestä tarjolla olevien aineistojen kopioimisesta, yksityisen kopioinnin hyvitysmaksulla ei ole tarkoitus korvata laitonta sisältöjen käyttöä tai kopioimista oikeudenhaltijoille. Muunlainen tulkinta olisi lainsäädännön systematiikan ja lain tarkoituksen (ratio legis) vastainen. On huomioitava, että tekijänoikeuslaki nimenomaisesti kieltää kappaleen valmistamisen yksityiseen käyttöön, jos lähde, josta kopiointi aiotaan tehdä, on laitton (tekijänoikeuslain 11 § 5 momentti). Jos tällaista kopiointia kuitenkin tapahtuu, ei sitä kuitenkaan ole tarkoitus kompensoida oikeudenhaltijoille tekijänoikeuslain 26 a §:n mukaisella hyvitysmaksulla.

Tekijänoikeuslain 26 a §:n sekä tietoyhteiskunnan tekijänoikeusdirektiivin (2001/29/EY) johdantokappale 35 edellyttävät molemmat, että hyvitysmaksun suuruutta vahvistettaessa on otettava huomioon, missä määrin yksityisen kappaleen valmistamisen estäviä teknisiä toimenpiteitä on käytetty teosten suojana. Tekniset suojakeinot ja DRM:t rajoittavat ja jopa estävät yksityisen kappaleen valmistamisen. Tekijänoikeuslain 50 a §:ssä ja 11 §:n 5 momentissa on lisäksi nimenomaisesti kielletty teknisten suojausten kiertäminen ja yksityinen kappaleenvalmistaminen teoksesta, jonka suojaus on kierretty.

Edellä mainittu nostaa esille kysymyksen siitä, voidaanko yksityisen kopioinnin hyvitysmaksua ylipäänsä pitää perusteltuna sellaisten teosten osalta, joiden kohdalla on käytetty teknistä suojausta. Käsityksemme mukaan vastaus tähän kysymykseen on ei. Muunlainen tulkinta teknisten suojausten vaikutuksesta hyvitysmaksuun ei ole edes mahdollinen. Hyvitysmaksun perusta sellaisten teosten osalta, joiden kohdalla on käytetty teknistä suojausta, asettuu siten varsin kyseenalaiseen valoon. Mainitut lainkohdat eivät myöskään vaikuta olevan sopusoinnussa hyvitysmaksujärjestelmän systematiikan kanssa. Asia voitaisiin lainsäädäntötekniisesti ratkaista antamalla ehdotetuvin tavoin tekijänoikeuslaissa loppukäyttäjille subjektiivinen oikeus yksityiseen kappaleenvalmistamiseen.

Kysymykset kohdassa 2:

Vaarantaako hyvitysmaksujärjestelmä sähköisen kaupan kehittymistä? Onko näköpiirissä, että sähköisen kaupan kehittymisen ensisijaisuutta ajatellen olisi syytä vähentää hyvitysmaksujärjestelmän roolia? Millä tavoin edellä kuvatut intressit tulisi yhteensovittaa? Olisiko esimerkiksi hyvitysmaksuvarojen ohjaaminen oikeuksien sähköisten hallinnointijärjestelmien infrastruktuurin kehittämiseen eräs mahdollinen tapa vähentää hyvitysmaksujärjestelmän sähköisen kaupan kehittymiselle potentiaalisesti aiheutuvaa haittaa?

Yksityisen kopioinnin hyvitysmaksulla ei ole tarkoitus korvata jo lisensoitujen ja jo maksettujen sisältöjen käyttöä. Sähköisessä kaupassa kauppatavarana ovat kuitenkin sisällöt ja palvelut, joista kuluttaja maksaa aina käyvän hinnan. Oikeudenhaltijoille menevä maksu on kuitenkin ulotettu sisältöjen ohella moniin tallennuspalveluihin ja -laitteisiin, ja maksupohjaa on esitetty laajennettavaksi edelleen. Moninkertaisten maksujen suorittaminen ei ole käsityksemme mukaan kuitenkaan hyvitysmaksujärjestelmän tarkoitus ja maksupohjan laajentaminen edelleen johtaisi (ellei ole jo

johtanut) kuluttajien kannalta epäoikeudenmukaiseen ja hyvitysmaksujärjestelmän systematiikan vastaiseen tilanteeseen.

Kuten jo edellä totesimme, sähköiselle kaupalle on annettava mahdollisuus kehittyä, eikä nykyinen hyvitysmaksujärjestelmä välttämättä tue tätä kehitystä. Päinvastoin syntyy monesti vaikutelma, että tekijänoikeuden haltijat ovat haluttomia edistämään sähköisen kaupan toimintaedellytyksiä, koska nykyinen hyvitysmaksujärjestelmä takaa niille tasaisen ja korkean tulovirran, markkinoiden todellisesta kehityssuunnasta riippumatta. Hyvitysmaksun kautta tekijöille tulee tulovirtoja riippumatta siitä, ostaako aineistoja kukaan vai ei. Laitteiden hinnoissa oikeudenhaltijoille maksettavat maksut ovat lisäksi pois siitä taloudellisesta panoksesta, joka kuluttajilla olisi käytettävissään esimerkiksi sisältöjen ostamiseen ja tätä kautta sähköisen kaupan tukemiseen ja vahvistumiseen.

Kysymykset kohdassa 3:

Edellä kuvatut seikat huomioon ottaen, tulisiko hyvitysmaksujärjestelmän kehittyä yksityiskohtaisempaan suuntaan, jossa jopa tietyn laitekategorian (esimerkiksi matkapuhelimen) jokin alakategoria (esimerkiksi musiikkipuhelin, jossa yli 2 MB tallennuskapasiteetti) pidetään relevanttina laitepohjana? Vai pitäisikö vaihtoehtoisesti pyrkiä ylimalkaisempaan järjestelmään, ja mihin sellainen järjestelmä pohjautuisi?

Kysymykset kohdassa 4:

Miten hyvitysmaksujärjestelmässä pitäisi huomioida edellä kuvattu kehitys? Pitäisikö hyvitysmaksua tulevaisuudessa suhteuttaa tallennuskapasiteettiin vai laitteen jälleenmyyntihintaan?

Vastaamme tässä samalla sekä kysymyksiin 3 että 4.

Hyvitysmaksujärjestelmän sitominen tiukasti tiettyihin laitteisiin tai laitekategorioihin saattaa jäykistää järjestelmää tarpeettomasti ja aiheuttaa sen, että kerran maksun piiriin joutuneita laitteita on mahdotonta saada sieltä pois (tilanne on vastaavanlainen tällä hetkellä esimerkiksi kopioinnissa nykyisin melko marginaalisen merkityksen omaavien analogisten tallennuslaitteiden osalta). Ylimalkaisemmassa järjestelmässä on siten loppukäyttäjien kannalta omat hyvät puolensa.

Kuten jo aikaisemmin totesimme, hyvitysmaksun nykyistä voimakkaampi sitominen esimerkiksi tallennuskapasiteettiin saattaa aikaansaada kaikkien kannalta epätoivottavia kehityssuuntia kuten esimerkiksi sen, että laitevalmistajat eivät halua tarjota laitteissaan suuria tallennuskapasiteetteja, koska niiden sisällyttäminen laitteisiin ei olisi korkeiden hyvitysmaksujen takia taloudellisesti kannattavaa eikä siten tarkoituksellista. Tämä rajoittaisi myös kuluttajien valinnanvapautta sekä vähentäisi todennäköisesti myös oikeudenhaltijoille esimerkiksi aineistojen lisensoinnin kautta tulevia tulovirtoja.

Kysymykset kohdassa 5:

Täyttääkö oikeudenhaltijaosapuolen alaisuudessa toimiva yksikkö ja sen toimintatavat asiassa edellytettävän objektiivisen puolueettomuuden kriteeriä? Ellei, miten kopiointitutkimusten tekeminen ja niistä tiedottaminen tulisi järjestää tulevaisuudessa?

Tulisiko sillä, että yksityisen kopioinnin kohteena olevan aineiston oikeudenhaltijat on internet-ympäristössä yhä vaikeampaa tunnistaa olla vaikutusta hyvitysmaksujärjestelmään, esimerkiksi siten että välillisten korvausten osuus kasvaa?

Nykyisellään vajaa puolet hyvitysmaksuista maksetaan tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin (välilliset korvaukset). Laissa, asetuksessa tai julkisissa ohjeissa ei ole kerrottu millä tavoin voi hakea korvausta.

Ovatko kaikki tekijät ja lähioikeuden haltijat joiden teoksia tai muita suojan kohteita käytetään yksityiseen kopiointiin hyvitysmaksun suoran tai välillisen korvauksen piirissä? Miten hyvitysmaksun jakamiseen liittyvää menettelyä tulisi kehittää, jotta se olisi riittävän avoin ja tasapuolinen?

Hyvitysmaksujärjestelmän tulee olla oikeudenmukainen myös maksajia eli kuluttajia kohtaan ja maksun määräytymiseen ja suuruuteen on saatava tulevaisuudessa paljon enemmän läpinäkyvyyttä.

Teosto ry:n hyvitysmaksusyksikön teettämässä tutkimuksissa ei ole tähän mennessä juurikaan tutkittu esimerkiksi teknisten suojausten vaikutusta yksityiseen kopiointiin, vaikka (jo vuodesta 2001 voimassa ollut) lainsäädäntö edellyttäisi asian selvittämistä. Koska hyvitysmaksusyksikkö toimii tekijänoikeusjärjestön yhteydessä ja tekijänoikeusjärjestöjen rahoittamana, voi syntyä vaikutelma, että asia on tarkoituksella tähän asti jätetty taka-alalle. Samat syyt (sidonnaisuus oikeudenhaltijoihin) voivat heikentää nähdäksemme hyvitysmaksusyksikön teettämien tutkimusten painoarvoa yleisestikin, vaikka tutkimukset sinällään täyttäisivät hyvän tutkimuksen tunnusmerkit ja vaikka ne esitteläänkin hyvitysmaksun neuvottelukunnalle.

Kuluttajien edustajia ei ole tähän mennessä ollut mukana hyvitysmaksun neuvottelukunnassa eikä neuvottelukunnan tutkimustyöryhmässä. Tarkoituksena on, että kuluttajien edustaja osallistuu jatkossa neuvottelukunnan kokouksiin mahdollisuuksien mukaan. Kuluttajavirastosta/-asiamieheltä ei kuitenkaan voida muun muassa resurssisyistä osoittaa henkilöä, joka täysipainoisesti paneutuisi esimerkiksi hyvitysmaksututkimusten metodologiaan tai toteuttamiseen.

Haluamme tuoda tässä esiin, että vastaavantyyppisiä kysely- ja muitakin tutkimuksia kuin mitä hyvitysmaksusyksikkö tekee toteuttaa valtion virastoista Kuluttajatutkimuskeskus, jolla on erittäin hyvää tieteellistä ja tutkimuksellista osaamista selvittää kuluttajamarkkinoihin ja kuluttajien käyttäytymiseen liittyviä kysymyksiä. Voisi olla syytä selvittää, voitaisiinko Kuluttajatutkimuskeskuksen osaamista hyödyntää jatkossa myös hyvitysmaksuasioissa.

Kysymykset kohdassa 6:

Mitä haittaa tai hyötyä Suomelle aiheutuu siitä, että yksityisen kopioinnin määritelmää ja suhdetta teknisiin suojakeinoihin sekä hyvitysmaksujärjestelmään ei ole yhdenmukaistettu? Tulisiko Suomen aktiivisesti ajaa hyvitysmaksujärjestelmän yhdenmukaistamista EU:ssa?

Asiaan tullaan saamaan lisäselvyyttä, kun Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa asiaan C-467/08, Sociedad General de Autores y Editores de España (SGAE) v. Padawan. Kuluttajavirasto/-asiamies on osallistunut Suomen hallituksen kirjallisten huomautusten valmisteluun asiassa. Eurooppaoikeuden etusijaperiatteen mukaan kyseinen tuomioistuinratkaisu tulee välittömästi vaikuttamaan myös kansallisen lainsäädännön tulkintaan ja myöhemmin mahdollisesti myös lainsäädännön sisältöön.

Kuluttajien näkökulmasta matalat hyvitysmaksut on myönteinen asia. Markkinat määräävät käyvän hinnan, ja jos esimerkiksi Suomen rajojen ulkopuolelta on saatavana laitteita, joihin kohdistuva hyvitysmaksu on matalampi kuin Suomessa, monet kuluttajat valitsevat ulkomaisen vaihtoehdon. Pitkällä tähtäimellä tämä kuitenkin vähentää laitevalmistajien myyntiä ja myös tekijöille hyvitysmaksujen kautta tulevia tulovirtoja. Liian korkeat hyvitysmaksut ovat siten epäedullisia niin laitevalmistajille kuin oikeudenhaltijoillekin.

Kysymykset kohdassa 7:

Jos vaihtoehtoista järjestelmää nykyiselle järjestelmälle luotaisiin, voisi ratkaisuna olla esimerkiksi

- a) hyvitysmaksun sisällyttäminen mahdolliseen tulevaan mediamaksuun*
- b) ALV-pohjainen ratkaisu tietyistä kulutusvälineistä*
- c) budjettivaroin maksettava korvaus.*

Mitkä olisivat kunkin vaihtoehdon höydyt ja haitat verrattuna nykyiseen järjestelmään?

Eräs vaihtoehto olisi kohdentaa tekijöille ja kulttuurille lisää tukea veikkausvoittovaroista. Veikkaus Oy tulouttaa tälläkin hetkellä muun muassa kulttuurille noin miljoona euroa/päivä. Hyvitysmaksun kokonaiskertymän ollessa noin 10 – 15 miljoonaa euroa/vuosi, tuntuisi ajatus veikkausvoittovarojen käytöstä intensiivisemmin kulttuurin ja tekijänoikeuden haltijoiden hyväksi täysin realistiselta.